Background Paper

CANADIAN INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY

Number 9 November 1986

A SECOND LOOK AT NO FIRST USE

by Fen Osler Hampson

INTRODUCTION

No first use is not dead. In an important article entitled "Back from the Brink," which appeared in the August 1986 issue of *The Atlantic* magazine,[1] an eminent group of persons proposes that *"The United States should base its military plans, training programs, defense budgets, weapons deployments, and arms negotiations on the assumption that it will not initiate the use of nuclear weapons."* Although no first use was floated some four years ago,[2] it was severely criticized by skeptics on both sides of the Atlantic and interest momentarily waned.[3] However, it is readily apparent that no first use has found new converts and a new lease on life.

Not only are new arguments mounted in favour of no first use, but they come at a time when North American and European publics hunger for a bold new initiative to reduce the dangers of nuclear war. According to its proponents, "Here is an arms control plan, based on a new nuclear strategy, that requires no negotiations, no treaties, and no verification—a plan that the United States and its allies, taking arms control into their own hands, can implement unilaterally, thereby immediately reducing the risk of a nuclear confrontation." It is a plan that should elicit more than passing interest.

WHAT'S NEW, WHAT'S OLD

There are a number of important new aspects to the most recent proposal for no first use. The first is that no first use is being urged not just for NATO but for *all* US forces deployed around the world. Second, the *timing* is different from previous proposals. A no first use declaration would occur only after the Alliance had taken whatever measures were necessary to improve its conventional deterrent capabilities. It would also follow a number of prior initiatives, including the elimination of dual-capable launchers (aircraft and artillery), the creation of a separate command and control structure and alert procedures for nuclear forces, and the adoption of a policy of no early second use. Thus, only "when it is ready, [should] the Alliance . . . declare its intention not to be the first to use nuclear weapons . . . The United States should make a similar declaration, or at the very least a declaration of no early use, with respect to American nuclear weapons deployed in other theaters." This is different from earlier formulations which favoured an immediate declaration of no first use.

Finally, the most recent formulation also advocates a policy of no *strategic* first use for the United States, namely, "a commitment not to initiate the use of American nuclear weapons based on the US mainland or at sea." Under this new policy, the United States would forego deployment of the MX missile and the Trident D-5 missile and opt for a drastically reduced strategic arsenal. No strategic first use would "significantly alter targeting criteria and the forces needed to destroy these targets . . . Changes in targeting would reduce the requirement for systems designed to destroy hard targets."

TEN PROPOSITIONS ABOUT NO FIRST USE

The arguments for no first use can be expressed in the form of 10 simplifying propositions. These propositions, which are drawn from the recent article in *The Atlantic*, are listed below and are discussed along with the implications of each.

87-03154/

1. A consensus has emerged to reduce reliance on nuclear weapons.

The authors point out that the political context of no first use has changed since the initial proposal was made: "The most noteworthy development since 1982, with respect to the issues raised here, has been a new emphasis on the importance of conventional forces as an alternative to nuclear first use." And they go on to point out that this is reflected not only in President Reagan's official pronouncements on the subject, but also in the statements of prominent religious groups, congressional officials, and even military officials such as the Supreme Allied Commander of NATO forces in Europe, General Bernard W. Rogers, all of whom have urged reduced reliance on nuclear weapons for deterrence.

European attitudes towards no first use have also undergone something of a change. The German opposition SPD party has come out in favour of no first use. The British Labour Party has gone one step further and urged a complete dismantling of Britain's nuclear deterrent and denial of basing rights for American nuclear forces. However, in the political centre one detects little change in opinion towards no first use and the governments of West Germany and Britain have yet to express much enthusiasm for the idea.

Among those favouring reduced reliance on nuclear weapons, there are critical differences about how to proceed. For some, reduced reliance means drastic cuts in nuclear stockpiles. To others, cuts are not as important as reducing the vulnerability of particular systems in their current basing modes. But more profound differences emerge about what to do in the long run. For some, technology will provide the ultimate answer. Ronald Reagan, for example, believes that the answer lies in the development of strategic defences. But the authors of this most recent declaration reject this approach and believe that no first use precludes the development of strategic defences. There is an obvious consensus about goals but little consensus about means, a fact which will make the task of reducing reliance on nuclear weapons doubly difficult. Proponents of no first use will have to build a consensus around means as well as ends.

2. No first use will reduce the risks of nuclear war in a major political crisis.

A mere declaration of no first use would do little to reduce the risks of nuclear war unless it resulted in a change in operational policy. The authors recognize the obvious importance of integrating no first use "into all aspects of military planning" in order to "reduce the risk that nuclear weapons would be used in the heat of crisis. . . [and the] political tensions that give rise to such crises." By not mixing nuclear weapons with conventional forces (as they are now), the risk of an unauthorized use of nuclear weapons would be reduced.[4] The effect on nuclear weapons deployed at sea would be particularly dramatic. Nuclear weapons on US surface ships and submarines do not have the same electronic locks (known as permissive action links) as weapons deployed on land. Many believe the risks of inadvertent nuclear escalation at sea to be higher than they are elsewhere.[5]

In assessing the impact of no first use, however, it is important to consider the impact of such a policy on the probability not just of nuclear war but war itself. Unless no first use resulted in a credible conventional deterrent, the probability of war might go up in a political crisis if the Soviets were to believe, for whatever reason, that military force could be used without risking nuclear war, even though this is not their policy now. Thus, although the risks of nuclear war might well go down with no first use, the risk of war itself might not in certain circumstances. As the proponents of no first use recognize, the ultimate success of a no first use policy will depend upon the strength of the conventional deterrent.

There is a critical tradeoff between efforts to reduce the risks of nuclear war if deterrence fails and efforts to prevent deterrence from failing in the first place. The threat of nuclear retaliation may be good for deterrence and encourage a potential aggressor to think twice before he acts, but the risks of implementation (if deterrence fails) are considerable and other military options (like a conventional response) might be preferable. The way these tradeoffs are addressed is a supremely political question.

Western Europeans have traditionally placed a higher premium on nuclear deterrence, whereas Americans have tended to put a higher value on flexible nuclear and conventional options if deterrence fails.[6] What Europeans fear is war itself and a modern conventional war would be far more devastating than any war Europe has hitherto experienced. To the extent that nuclear weapons deter war in general by raising the spectre of escalation, they are seen as goods things. To many Americans, escalation to major nuclear war is something to be avoided for obvious reasons. If wars must be fought, they must be contained and terminated before they escalate to the American homeland. In this sense, no first use does not mark a departure from American strategic thought, it is in fact quite consistent with a tradition that has sought to limit and contain any potential conflict with policies of 'flexible response' and 'limited nuclear options.' It may be that no first use is worth the price of a reduction in 'theoretical' deterrence compared to the benefits of lowering the

risks of escalation and major nuclear war. But the tradeoff has to be confronted squarely and where such core values are involved it is important to recognize that opinions on either side of the Atlantic differ.

3. Nuclear weapons are not militarily effective.

"The fundamental problem with the current first-use policy is that it misconstrues the nature of nuclear weapons. It assumes that nuclear weapons can fulfill conventional war-fighting roles. But even their most limited use carries an unacceptable risk of escalation to general nuclear war." Although this is almost certainly true, it is also the case that nuclear weapons have acquired a special military role and mission. The *threat* to use nuclear weapons on the battlefield enormously complicates military planning and operations for any would-be aggressor. They make it extremely risky to mass troops along the front of attack because troop concentrations present such lucrative targets. Logistics and follow-on troop support are also complicated by the prospect of conducting operations in an 'integrated' nuclear environment.[7] Nuclear weapons *do* serve a military purpose. And the fact thay they do is reflected in Soviet military planning and operations.[8] If they did not, the Soviets would not be quite so anxious to pre-empt NATO theatre nuclear capabilities if war broke out. According to Stephen Meyer, "Soviet military planning stresses that the most important mission for all Soviet general purpose forces (and possibly chemical forces) during. . . [the] conventional phase would be to destroy NATO nuclear forces in the theater. . . this includes conventional air strikes, chemical attacks, and special operations missions against British and French forces."[9] As long as these weapons are there the Soviets have to contend with the possibility they might be used against them.

The proponents of no first use implicitly recognize that the real issue is a political one. Would NATO's political leadership authorize a first use of nuclear weapons in the event that war broke out? How would NATO's leaders calculate the risks of escalation in a crisis? How would the Soviets respond? Unfortunately, when it comes to these questions no one can really second guess what would happen and that is what the proponents of no first use (and others) find so troubling. Although NATO has devised methods and procedures for consultation regarding the use of nuclear weapons nobody knows how well they would work, if at all. It is quite possible that an American president would not have the time to consult with the allies and would have to take the decision on his own. No first use would ensure that he could not make a positive decision unless, of course, NATO was attacked first with nuclear weapons. Thus, no first use would have its most decisive effect on NATO's *political* machinery.

However, in addressing the political question it is important not to ignore the military aspects and the important role assigned to nuclear weapons on the battlefield. Are there effective military substitutes for nuclear weapons that would complicate the battlefield operations and planning of a would-be aggressor? How would such weapons be deployed? In what numbers? How much would they cost? Fortunately, a new generation of smart *conventional* weapons that make use of special technologies for guidance and target acquisition is in the process of being developed.[10] Some of these technologies may be able to substitute for the important role currently played by NATO's tactical nuclear forces. But their development has not been without controversy and it will be some time before systems that can effectively perform this role will be deployed.[11]

4. First use has undermined NATO's conventional deterrent.

Robert McNamara, one of the co-authors of the *Atlantic* article, is quoted approvingly for having stated that "the reliance on NATO's nuclear threats for deterrence makes it more difficult to muster the political and financial support necessary to sustain an adequate conventional defense." He identifies the fact that nuclear weapons have become a crutch, enabling the allies to eschew much-needed improvements in NATO's conventional deterrent capabilities.

Will the allies find the necessary resources and political will to muster an adequate conventional defence under no first use? It is useful to recall that the main reason for the development of NATO's tactical nuclear capabilities back in the early 1950s was precisely because these resources could not be found. In view of the economic and fiscal problems that many of NATO's members are facing, is there reason to suppose that these resources could be obtained now? The question is not just a rhetorical one. Some of the allies are being forced to scale down their military commitments because of fiscal and budgetary pressures. According to the authors of "Back from the Brink," a formal commitment to no first use would help cut through the formidable domestic political and economic obstacles that exist throughout the Alliance and bring about the major increases in defence spending that a credible conventional deterrent and no first use policy would entail. But, as one observer points out, it is important not to underestimate "the near-term diffi-

culties, both political and military, in bringing about the revolutionary shift in the European conventional balance that would be required to make no first use a viable doctrine. . . Only an *unprecedented* [my emphasis] effort to increase the number of NATO combat-ready units and the amount of weaponry at their disposal will bring about the type of *fundamental* changes in NATO's conventional capabilities that might make no first use an attractive option."[12]

5. First use has weakened the Alliance.

The authors of the *Atlantic* article state that "NATO's first-use policy, rather than providing a foundation for a united and self-confident defense, has become a growing source of distrust and dissension." And they go on to argue that "as long as the United States relies on nuclear weapons to 'reassure' its allies, it will be caught in conflicting European currents: on the one hand, concern that the United States would not employ nuclear weapons soon enough and, on the other hand, concern that the United States would use them readily."

Nuclear weapons and employment policies for their use are at the heart of much of the debate within the Alliance. Recent concerns have focused on the deployment of intermediate-range nuclear forces (INF) in Europe, and the debate may be rekindled if the United States and the Soviet Union decide to remove them as part of a new arms control package.

The nuclear controversy dates to the formation of the Alliance; it is not new. Are current differences worse than before? Much depends upon the perspective of the observer. Some would argue that the debates in the early 1960s about flexible response and MLF (the multilateral nuclear force) were just as divisive, if not more so, as the recent debate over the deployment of the Pershing II and ground-launched cruise missiles in Europe. Moreover, the Alliance came through the INF decision relatively intact whereas the debate in the sixties saw the withdrawal of a key Alliance member, France, from NATO's integrated military command structure. Historical comparisons about the relative health of the Alliance are difficult to make. And recent surveys of public opinion show that public support for NATO continues to remain strong despite the growth of the peace and anti-nuclear movements.[13]

The dilemmas of abandonment or entrapment are endemic to the Alliance and, although nuclear weapons are a lightening rod for the expression of these twin fears, geopolitics lies at the root of the problem. Even in a world without nuclear weapons, an Alliance based on countries lying an ocean apart is bound to suffer these doubts. Could Europe ever be certain that the United States would come to its defence even if the risk was only that of conventional war? The United States was quite reluctant to come to the immediate defence of its friends in two major world wars—and both those wars were fought without nuclear weapons. Nuclear weapons have heightened those fears (would the United States risk self-destruction to defend its allies?), but they are not its cause. The same also holds true about the dilemmas of entrapment and Western Europe being dragged into a conflict because of the adventurous actions of its North American partner (or vice versa). Reassurance will be a continuing requirement even with no first use. The allies will never feel completely secure under the American security guarantee.

6. US troops in Europe are more important to alliance cohesion than nuclear weapons.

Troops are an important tripwire and this is an important source of reassurance and alliance cohesion.[14] The authors of "Back from the Brink" go on to suggest that: "If our allies require additional reassurance, then a formal permanent commitment of US forces to the defense of Europe may offer the best evidence that a desire to reduce reliance on nuclear weapons does not indicate a reduction of the US commitment to the security of its European allies." This may be a desirable objective in itself with or without no first use, and it might help to stem pressures in the American Congress and elsewhere which seek to reduce American troop commitments to Europe, particularly if Western Europeans are not more forthcoming with their own defence effort.

The key question, however, is how much will be required in manpower and conventional weaponry to build a credible conventional deterrent? Will the United States be required to increase its troop levels and conventional defence commitments to Western Europe? As John Mearsheimer points out, "if the full burden of deterrence were shifted to conventional forces, they would have to be judged by a higher standard than obtains with nuclear weapons."[15] Richard Betts also underscores the point well: "Confidence in conventional deterrence by defense is unwarranted because denial is inherently a weaker deterrent than punishment—the costs of failure are much smaller. Without a nuclear threat, the weighing of risks is . . . more tilted in favor of attack [even] if Soviet motives are defensive . . . It is more tempting to gamble against a moderately high probability of denial than against a moderately low probability of devastation."[16] The implication of these arguments is not only that conventional force

improvements *will* be necessary to decrease the chances that a conventional assault on NATO would succeed, but also that such improvements may never fully compensate in pure deterrent value for the threat of nuclear war that any Soviet leader contemplating aggression faces today.

If additional resources are required for the Europe's defence under no first use, it is not entirely clear where the manpower and resources will come from, not only because of countervailing political and economic pressures in the United States, like Gramm-Rudman-Hollings and budgetary and trade deficits, but also because US military forces committed to other corners of the globe are also in competition for scarce resources.

7. *If NATO adopts an operational no first use policy, then the Soviets will too.*

According to the authors of the new no first use proposal, "[a] NATO shift in policy, after being reflected in NATO force planning, might encourage Soviet leaders to adhere to their own declaration of no first use and might reduce their incentives to launch pre-preemptive attacks on NATO's nuclear assets in a time of crisis." It is useful to recall that the Soviets declared their own commitment to no first use in 1982. Although it has not had a perceptible effect on their force deployments, the question of whether their behaviour would change, if NATO reciprocated, is an important one.

To the extent that NATO's tactical and theatre nuclear assets are vulnerable to pre-emptive attacks, the Soviet incentive to pre-empt will always exist. There is little doubt that most of NATO's current nuclear assets (both weapons and their launchers) are vulnerable, although exactly how much is a matter of some contention. A no first use policy which had the effect of reducing this vulnerability, either by encouraging the development of new basing modes or eliminating certain systems entirely, would reduce the incentives for pre-emption and its net effect would be beneficial. But it should be readily apparent that this could be done *without* such a declaration. No first use is not a precondition for a reduction in vulnerability, although a reduction in vulnerability is almost certainly a necessary precondition for a credible no first use policy.

Whether the Soviets would change their own basing modes or eliminate certain systems in response to NATO no first use is difficult to predict in advance. Similarly questions about Soviet tactical use of nuclear weapons cannot be readily answered, although NATO no first use would place the burden of escalation on the Soviets which is all for the good.

The key question, however, has to do with the Soviet response to a possible NATO build-up of conventional forces that might be necessary to make no first use credible and compensate for a reduction in the nuclear deterrent. Would the Soviets sit by idly waiting for the balance of forces to shift? Or would they try to match NATO's effort with their own? A NATO effort to remedy perceived deficiencies in the conventional balance would almost certainly meet with a Soviet and Warsaw Pact counter-response. Thus, under some circumstances, no first use might paradoxically do little to halt the arms race and could even accelerate it. Unless no first use is coupled with successful arms control that keeps the lid on conventional force and troop levels, its ultimate effect on the balance might well be pernicious. A race to address perceived deficiencies in the conventional force structure would be extremely costly for both sides—and certainly far more costly than the race in nuclear weaponry now. Arms control and no first use must therefore go in tandem and the statement that no first use "requires no negotiations, no treaties, and no verification" may be premature.

8. *No first use should be preceded by no early use and no early second use.*

According to the proponents of no first use, "As an initial measure the Western alliance could adopt a policy of no early use. A no-early-use policy would improve the effectiveness of existing conventional forces by increasing their flexibility and lightening the burden of nuclear-weapons safety and control procedures." They also urge that "As another interim measure NATO could halt any weapons-modernization programs, such as those to produce and deploy new generations of nuclear artillery shells, that are predicated on a strategy of early use of its nuclear arsenal." And they go on to suggest that "A logical next step would be a policy of no early second use. This would enhance stability by requiring that the United States and its allies identify the location, source, and extent of any nuclear explosion before responding."

NATO has already begun to move in this direction. NATO began to draw down its tactical nuclear stockpile by 1,000 warheads in 1979 and it agreed to eliminate 1,400 warheads at the Montebello meeting in 1983. By 1988 NATO will have reduced its nuclear inventory from 7,000 warheads to 4,500. Similarly, NATO has begun to upgrade its command, control, and communications infrastructure thereby improving its tactical assessment capabilities.

The shift to no early first use represents "a subtle change in emphasis from deterrence through the prospective dynamic of battlefield escalation to in-

creased reliance on deterrence through the threat of a calculated response, perhaps against Soviet territory."[17] This places an added burden on the survivability, controllability, and targeting flexibility of NATO's nuclear forces "at a time when Soviet capabilities for circumscribing Alliance nuclear options are more pronounced than at any point in the history of the Alliance."[18]

9. *No first use should be followed by no strategic first use.*

One of the more radical and novel suggestions in the recent proposal is to follow no first use with "a policy of no strategic first use—a commitment not to initiate the use of American strategic weapons based on the US mainland or sea." As the authors of this proposal are ready to admit, "Adoption of a no-strategic-first-use policy would have profound consequences. It would mean, first, that there would be no rationale for deploying highly vulnerable systems—for example, the MX missile—that could not survive a first strike. Second, it would significantly alter targeting criteria and the forces needed to destroy those targets. Under an assumption of no strategic first use the United States would not require the capability to destroy large numbers of Soviet 'hard' targets. Only a small number of hard targets could be usefully hit in a US second strike. . . Only a disarming first strike could possibly catch the Soviet missiles in their silos." The authors of "Back from the Brink" go on to point out that "Changes in targeting would reduce the requirements for systems to destroy hard targets. It would also make certain additional systems, such as the Trident D-5, unnecessary, since their main function is to supplement this capability."

The consequences of no strategic first use are profound indeed and it is outside the scope of this brief survey to examine them here. However, a number of key questions can be tagged for future consideration.

What are the underlying assumptions about escalation and war termination in no strategic first use? The United States nuclear arsenals have evolved to provide greater flexibility in targeting and limited nuclear options. Thus, if the Soviet Union were to launch a limited nuclear attack against US forces, the United States would be able to respond, in theory, at some level short of a major nuclear exchange. Some would argue that based on what we know about Soviet strategic doctrine, the Soviets would never resort to limited nuclear attacks; if they were to launch an attack against the United States it would be a massive one. Thus, an American counter-attack would simply be an attack against empty silos. Moreover, to the extent that the United States possesses a vulnerable, hard-target kill capability, it will simply encourage the Soviets to launch a massive, pre-emptive attack in a crisis. Either scenario is difficult to prove or disprove. But each has profound implications for the kind of forces that would be required to perform each set of missions. For those who believe in the possibility of limited nuclear war, a certain amount of prompt, hard-target kill capability is essential. But if this possibility is not realistic, as others contend, then this capability is not necessary. The proponents of no strategic first use side with the latter viewpoint. But one should realize it rests on a set of core assumptions or beliefs about the nature of nuclear war that not all would share.

What are the moral assumptions in no strategic first use about targeting policy? Faced with a limited nuclear attack or the prospects of war where the use of nuclear weapons seemed imminent, which would be the morally defensible position: an attack on cities or an attack against the adversary's military forces? Most would opt for the second on the grounds of just war theory and the innocence of non-combatants,[19] although in actual practice the distinction may be somewhat blurred because of the collateral damage and civilian casualties that would result from the use of nuclear weapons on the battlefield, particularly in Central Europe. Nevertheless, the principle is one that most would (and should) strive for. To the extent that a flexible and relatively prompt retaliatory capability provides this option, i.e., to attack the adversary's military forces rather than his cities, most would argue that this is an option worth retaining—at least until one can abolish nuclear weapons or replace them with something that would preserve deterrence but would be less catastrophic if deterrence failed.

Once can argue about the merits of particular weapons systems, but *moral* criteria should be observed along with traditional strategic concerns such as crisis stability and arms control. The proponents of no strategic first use need to address more fully the moral implications of their argument and to explain not only what kinds of forces would meet the requirements of their proposal (in positive terms) but also how those forces would be used. Until they do so, they will be vulnerable to the charge that their 'minimum deterrent' has far worse moral implications than a deterrent which allows for counterforce capabilities and eschews the destruction of cities except as targets of last resort.

10. *No first use is incompatible with the Strategic Defense Initiative.*

The authors of "Back from the Brink" go to some lengths to distance themselves from President

Reagan's 'Star Wars' plan. They state that "the policy of no first use presupposes abandonment of the Strategic Defense Initiative. Although we share the President's hope for a diminished reliance on nuclear arms, we do not believe that his proposals will safely take us in that direction." And they go on to argue that "The Strategic Defense Initiative threatens to erode allied unity, and confidence in American guarantees, by raising the prospect of a 'decoupling' of Western Europe from the United States."

Whatever their reasons for rejecting SDI—and they are undoubtedly good ones—no first use is surely not the basis for it. President Reagan has repeatedly asserted that strategic defences, regardless of the form they ultimately take, will reduce the incentive to strike first and perhaps eliminate the need for nuclear weapons entirely. The Administration has also raised the possibility of extending this shield to Europe, perhaps with anti-tactical ballistic defences (ATBMs). (Again, its position is that ATBMs would reinforce a no first use policy for NATO.)

If no first use is inconsistent with the objectives of SDI, its critics will have to make this clear and explain why. On the face of it, there is little reason to suppose the two objectives are all that far apart, technical, political, or strategic considerations notwithstanding.

This should not be interpreted as endorsement of SDI but rather as a question about the logic of the professed incompatibility of no first use with the objectives set forth in President Reagan's plan to move to a defence-dominant world.

CONCLUSION

In their recent declaration, the new "gang of ten" have contributed some refreshing new ideas to the debate over no first use, particularly in their proposals for no early second use and no strategic first use. But these are changes which are major and, in the latter case, have profound implications not just for NATO but also for US strategic policy. They are ideas which merit more than the cursory treatment that they have received so far, and they will have to be scrutinized closely before they can be taken seriously. Nevertheless, in the search for a way out of the nuclear dilemma, the authors of "Beyond the Brink" have made a useful beginning.

Much has changed since no first use was initially put on the Alliance agenda. When the proposal was first made it was criticized on the grounds that it failed to confront adequately pressing political and economic realities. Although even the critics were willing to concede that the objective of moving towards a no first use posture was indeed a desirable one for the Alliance, they raised fundamental concerns about *means* and the political feasibility of improving NATO's conventional capabilities to provide a deterrent that would replace the nuclear and, at the same time, reassure the allies.

Although it is true that NATO's nuclear allergy has grown in the past few years to the point where some Europeans favour no first use or more radical steps towards nuclear disarmament, fundamental political and economic realities have not changed. One sees little evidence that a new political will has emerged that would permit NATO to make the conventional force improvements which might be necessary for a credible conventional deterrent under no first use. More importantly perhaps, while there is a growing consensus about the need to reduce reliance on nuclear weapons, there are marked differences of opinion about how to proceed. No first use will have to be examined alongside other proposals, like President Reagan's Strategic Defense Initiative, which seeks to do away with nuclear weapons altogether.

The specific requirements for a credible conventional defence under no first use will also have to be examined. Although assessments of the military balance differ, there is little doubt that the requirements for conventional deterrence will be more rigorous and exacting than they are now under policies which rely on the risk of nuclear retaliation and escalation. The advocates of no first use will have to make clear exactly what their policy will entail in the way of conventional force improvements to provide for a credible deterrent.

The Soviet response to such 'improvements' will also have to be considered. If a build-up of conventional forces was necessary to make no first use credible, would the Soviets and their Warsaw Pact allies not try to match NATO with a build-up of their own thereby stimulating a new arms race? No first use might certainly help to improve the political atmosphere between these rival alliances. But arms control may be an important prerequisite if a race in conventional arms is to be avoided in the movement to no first use—a requirement which its advocates eschew.

In making the case for no first use, its advocates must also be careful not to re-write history. NATO's reliance on nuclear weapons did not emerge out of nowhere. It exists because the Alliance perceived that it had neither the will nor the resources to cope with a threat that seemed real enough and shows little sign of abating. In the process, nuclear weapons assumed a political and military role. It is clear that their political purpose is in jeopardy, but changes in declaratory policy will also have to address the political roots of the problem which go deeper than the nuclear allergy.

NOTES

1. McGeorge Bundy, Morton H. Halperin, William W. Kaufmann, George F. Kennan, Robert S. McNamara, Madelene O'Donnell, Leon V. Sigal, Gerard C. Smith, Richard H. Ullman, and Paul C. Warnke, "Back from the Brink," *The Atlantic*, Vol. 258, No. 2, August 1986.
2. See McGeorge Bundy, George F. Kennan, Robert S. McNamara, and Gerard C. Smith, "Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance," *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 1, Spring 1982, pp. 753-768.
3. See, *inter alia*, Karl Kaiser, and others, "Nuclear Weapons and the Preservation of Peace: A German Response," *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 5, Summer 1982, pp. 1157-1170; John J. Mearsheimer, "Nuclear Weapons and Deterrence in Europe," *International Security*, Vol. 9, No. 3, Winter 1984/85, pp. 19-46; and Richard K. Betts, "Compound Deterrence vs. No-First-Use: What's Wrong is What's Right," *Orbis*, Vol. 20, No. 4, Winter 1985, pp. 697-718.
4. It is important to distinguish between the inadvertent or unauthorized use of nuclear weapons in a political crisis and during war itself. The risks would be negligible in a political crisis and would only exist if release authority had already been delegated to the field commanders—a decision that would be tantamount to ordering the use of the weapons themselves. Furthermore, even if the weapons were placed under the command of a special separate military authority, the same potential dangers of inadvertent use would exist once the release codes had been given out.
5. See, for example, Fen Osler Hampson, "Escalation in Europe," in Graham T. Allison, Albert Carnesale, and Joseph S. Nye, Jr., eds., *Hawks, Doves, and Owls: An Agenda for Avoiding Nuclear War*, W.W. Norton, New York, 1985, pp. 91-92; and Desmond Ball, "Nuclear War at Sea," *International Security*, Vol. 10, No. 3, Winter 1985/86, pp. 3-31.
6. For an excellent historical treatment of these issues see Gregory F. Treverton, *Making the Alliance Work: The United States and Western Europe*, Cornell University Press, Ithaca, 1985.
7. See Joseph D. Douglass, Jr., and Amoretta H. Hoeber, *Conventional War and Escalation: The Soviet View*, Crane Russak, New York, 1981.
8. This is because military planning is always conducted on the basis of *capabilities* rather than *intentions*.
9. Stephen M. Meyer, "Soviet Perspectives on the Paths to Nuclear War," in Allison, Carnesale, and Nye, eds., *Hawks, Doves, and Owls*, p. 183.
10. See Report of the European Security Study (ESECS), *Strengthening Conventional Deterrence in Europe: Proposals for the 1980s*, St. Martin's Press, New York, 1983.
11. See Fen Osler Hampson, "NATO's conventional doctrine: the limits of technological improvement," *International Journal*, Vol. 61, No. 1, Winter 1985/86, pp. 159-188.
12. Jay Kosminsky, "European Nuclear Security: Beyond Current Dilemmas," in Stephen J. Flanagan and Fen Osler Hampson, eds., *Securing Europe's Future*, Auburn House, Boston, 1986, p. 14.
13. See Gregory Flynn and Hans Rattinger, eds., *The Public and the Atlantic Alliance*, Rowman and Allanheld, London, 1985; and Robert E. Hunter, ed., *NATO—The Next Generation*, Westview Press, Boulder, 1984.
14. Whether troops are a more important tripwire than nuclear weapons is controversial. Some would argue that the risk of nuclear escalation to the homelands of the superpowers is more important. Thus, the recent deployment of the Pershing II missile in Europe, which is capable of striking targets in the Soviet Union, was justified on the grounds that it would strengthen extended deterrence and the American nuclear guarantee, particularly since the Soviets have made it clear that they would view any attack on their territory as "strategic."
15. Mearsheimer, "Nuclear Weapons and Deterrence in Europe," p. 20.
16. Richard K. Betts, "Conventional Deterrence: Predictive Uncertainty and Policy Confidence," *World Politics*, Vol. 37, No. 2, January 1985, pp. 177-8.
17. Kosminsky, "European Nuclear Security," p. 17.
18. *Ibid.*
19. For an outstanding exposition and application of this ethical principle to strategic theory, see Joseph S. Nye, Jr., *Nuclear Ethics*, Free Press, New York, 1986.

Fen Hampson is currently a research associate at the Institute and a member of the faculty at the Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University. He was formerly a member of the 'Arms Control' and 'Avoiding Nuclear War' projects at the John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

The views expressed in this paper are the author's own and should not be taken to represent the views of the Institute and its Board.

This paper is published by the Canadian Institute for International Peace and Security. Additional copies or other titles may be obtained from the Institute at 307 Gilmour Street, Ottawa, Ontario. K2P 0P7

Le présent exposé est également publié en français.

Exposé

INSTITUT CANADIEN POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

Numéro 9 Novembre 1986

LE SCÉNARIO DU NON-RECOURS À LA PREMIÈRE FRAPPE NUCLÉAIRE : REMISE EN QUESTION ET HYPOTHÈSES

par Fen Osler Hampson

INTRODUCTION

La question du non-recours à une première frappe nucléaire est revenue sur le tapis. Dans un important article intitulé "Back from the Brink", qui a paru dans le numéro d'août 1986 du mensuel *The Atlantic*,[1] un groupe de personnalités a proposé que *Washington devrait fonder ses plans militaires, ses programmes d'entraînement, ses budgets de défense, ses déploiements d'armes et ses arguments de négociation sur une doctrine excluant l'emploi en premier de l'arme nucléaire par les États-Unis*. Avancée il y a déjà quatre ans environ,[2] l'idée du non-recours à la première frappe a d'abord été mal accueillie par les sceptiques en Amérique du Nord et outre-Atlantique, et pendant un certain temps, on s'est plus ou moins désintéressé de la question.[3] Mais aujourd'hui, il est évident que cette thèse a trouvé de nouveaux défenseurs et, par là même, un regain de vie.

Non seulement on invoque de nouveaux arguments à l'appui du non-recours à une première frappe, mais encore ces arguments surviennent au moment même où les publics nord-américain et européen réclament de nouvelles démarches audacieuses susceptibles de réduire les dangers d'une guerre nucléaire. Selon ses partisans, il s'agit "d'un plan de limitation des armements, reposant sur une nouvelle stragégie nucléaire, qui n'exige ni négociations, ni traités, ni vérification—un plan que l'Amérique et ses alliés peuvent mettre en oeuvre unilatéralement afin de reprendre l'initiative de la maîtrise des armements et de réduire aussitôt le risque d'un affrontement nucléaire". Voilà donc un plan qui devrait susciter un intérêt plus que passager.

DU VIEUX ET DU NEUF

La plus récente proposition concernant le non-recours à la première frappe comporte de nombreux aspects inédits importants. En premier lieu, elle prône ce non-recours pour *toutes* les forces américaines, où qu'elles soient déployées, et pas seulement pour celles qui sont affectées auprès de l'OTAN. Ensuite, elle se distingue des propositions précédentes par son *calendrier*. Une déclaration de non-recours à la première frappe ne surviendrait qu'à partir du moment où l'Alliance aurait pris toutes les mesures nécessaires pour améliorer son potentiel de dissuasion classique. Une telle déclaration serait également précédée d'un certain nombre d'initiatives, dont l'élimination des vecteurs dits "bivalents" (avions et artillerie), la création d'une structure de commandement et de contrôle distincte et de nouvelles procédures d'alerte pour les forces nucléaires, et l'adoption d'une politique excluant le recours prématuré à une seconde frappe. Ainsi, l'Alliance ne déclarerait son intention de ne pas être la première à employer l'arme nucléaire . . . que lorsqu'elle se sentirait prête à le faire . . . Pour leur part, les États-Unis devraient faire une déclaration semblable, ou tout du moins une déclaration de non-recours à une frappe prématurée, en ce qui a trait aux armes nucléaires américaines déployées dans d'autres théâtres. Rien de commun, donc, avec les formulations précédentes qui favorisaient une déclaration immédiate de non-recours à une première frappe.

Enfin, la dernière proposition suppose également que les États-Unis renonceraient à une première frappe *stratégique*, c'est-à-dire qu'ils s'engageraient à

ne pas recourir à des armes nucléaires basées sur leur territoire continental ou en mer". En vertu de cette nouvelle politique, les États-Unis abandonneraient le déploiement des missiles MX et Trident D-5 et opteraient pour un arsenal stratégique beaucoup moins important. L'adoption du non-recours à une première frappe stratégique "modifierait profondément les critères d'attribution des cibles et la nature des forces nécessaires pour détruire ces dernières . . . Avec de nouveaux critères de désignation des cibles, on n'aurait plus autant besoin de systèmes conçus pour détruire les cibles durcies."

DIX PROPOSITIONS CONCERNANT LE NON-RECOURS À UNE PREMIÈRE FRAPPE

Les arguments à l'appui du non-recours à une première frappe peuvent être résumés en dix propositions, qui sont énoncées et expliquées ci-dessous; elles sont extraites du récent article paru dans *The Atlantic*.

1. *On s'accorde généralement pour dire qu'il faut réduire le rôle des armes nucléaires.*

Les auteurs font observer que le contexte politique dans lequel nous devons situer le non-recours à la première frappe n'est plus le même qu'en 1982, lorsqu'on a formulé la première proposition à cet effet : "Fait particulièrement digne de mention, on accorde beaucoup plus d'importance aux forces conventionnelles comme solution de rechange à une première frappe nucléaire." Cette nouvelle réalité, de poursuivre les auteurs, transparaît non seulement dans les déclarations officielles du président Reagan à ce sujet, mais également dans les propos des représentants de groupes religieux connus, de membres du Congrès et même de chefs militaires comme le Commandant suprême des forces alliés de l'OTAN en Europe, le général Bernard W. Rogers : tous recommandent un relâchement de notre assujettissement aux armes nucléaires pour la dissuasion.

L'attitude des Européens vis-à-vis des armes nucléaires a également connu une certaine évolution. En Allemagne fédérale, le parti d'opposition SDP est en faveur du non-recours à la première frappe. Le Parti travailliste de Grande-Bretagne est allé encore plus loin : il veut le démantèlement complet de la force de dissuasion nucléaire britannique et le retrait des forces nucléaires américaines basées en Grande-Bretagne. Toutefois, on peut constater que les partis du centre n'ont pas vraiment changé d'avis à propos du non-recours à la première frappe, et les gouvernements d'Allemagne fédérale et de Grande-Bretagne ne se montrent toujours pas très emballés par cette idée.

Il existe, parmi ceux qui veulent estomper le rôle des armes nucléaires, de graves divergences sur la manière de procéder. Pour certains, cet objectif passe nécessairement par une réduction radicale des stocks nucléaires. Pour d'autres, l'important n'est pas tant de pratiquer des coupures que d'atténuer la vulnérabilité des différents systèmes selon leur mode de déploiement. Mais c'est sur le choix d'une solution à long terme que les opinions divergent le plus. D'après certains, comme Ronald Reagan avec son Initiative de défense stratégique, c'est la technologie qui apportera la solution véritable. Mais les auteurs de notre article rejettent cette démarche et croient que l'adoption du non-recours à la première frappe écarte d'office la mise au point de défenses stratégiques. Si les objectifs font l'objet d'un consensus évident, les avis sont toujours partagés quant aux mesures à prendre, et ceux qui chercheront à réduire la sujétion du monde aux armes nucléaires auront dès lors une tâche d'autant plus difficile à accomplir. Les partisans du non-recours à la première frappe devront bâtir un consensus sur les moyens aussi bien que sur les objectifs.

2. *La doctrine du non recours à la première frappe réduira les risques d'une guerre nucléaire en cas de crise politique grave.*

Une simple déclaration de non-recours à une première frappe réduirait peu les risques de guerre nucléaire si elle ne débouchait pas, parallèlement, sur un changement des politiques opérationnelles. Les auteurs reconnaissent à quel point il est important de prendre une telle déclaration en compte "dans tous les domaines de la planification militaire" afin "de réduire le danger que les armes nucléaires puissent être employées dans le feu d'une crise . . . et d'atténuer les tensions politiques occasionnant ce genre de crises". En évitant de déployer ensemble les armes nucléaires et les forces conventionnelles (ce qui n'est pas encore le cas), on réduirait le danger que les armes nucléaires soient employées sans autorisation.[4] Cette dernière proposition est surtout applicable aux armes nucléaires basées en mer. En effet, les armes nucléaires déployées à bord de bâtiments de surface et de sous-marins américains ne sont pas munies des mêmes "verrous" électroniques (les fameux *permissive action links ou PALs*) que les armes déployées sur terre. Nombreux sont ceux qui croient les risques d'une escalade nucléaire accidentelle plus élevés en mer qu'ailleurs.[5]

Lorsque nous évaluons les répercussions de la doctrine du non-recours à la première frappe, il est important, toutefois, de considérer son incidence sur la probabilité d'une guerre tout court, et pas seulement d'une guerre nucléaire. En effet, à défaut d'une force de dissuasion conventionnelle crédible,

une politique de non-recours à la première frappe pourrait se traduire par un risque de guerre accru en cas de crise politique si les Soviétiques, pour une raison ou pour une autre, croyaient pouvoir employer la force militaire sans provoquer de guerre nucléaire, quoique ce ne soit pas là leur politique actuelle. Ainsi, le principe du non-recours à la première frappe pourrait bien atténuer les risques de guerre nucléaire, sans nécessairement réduire les risques d'une guerre conventionnelle. Comme le reconnaissent les partisans du non-recours à la première frappe, la réussite d'une telle politique repose, en dernière analyse, sur la puissance des forces de dissuasion conventionnelles.

Il y a un équilibre très difficile à réaliser entre les efforts visant à réduire les risques de guerre nucléaire si la dissuasion venait à échouer, et les efforts visant à renforcer la dissuasion afin qu'elle n'échoue jamais. Certes, la menace de représailles nucléaires favorise éventuellement la dissuasion et incite un agresseur en puissance à bien réfléchir avant de passer aux actes, mais les risques de guerre sont tels, si la dissuasion échoue, qu'il pourrait être préférable de penser à d'autres options militaires, une riposte de type classique, par exemple. La nature de cet équilibre procède d'un raisonnement essentiellement politique.

Les Européens ont toujours accordé plus d'importance à la dissuasion nucléaire, tandis que les Américains ont eu tendance à préférer les options nucléaires et conventionnelles souples en cas d'échec de la dissuasion.[6] C'est la guerre sous toutes ses formes que craignent les Européens, et à l'ère moderne, une guerre classique serait beaucoup plus dévastatrice que tous les conflits ayant ravagé l'Europe jusqu'à présent. On juge que l'arme nucléaire est utile dans la mesure où elle aide à prévenir la guerre en général en faisant planer le spectre d'une escalade susceptible de mener à la destruction massive. Pour de nombreux Américains, il faut éviter ce genre d'escalade à tout prix. Si certaines guerres sont inéluctables, il faut surtout s'efforcer de les contenir et d'y mettre fin avant qu'elles atteignent le territoire américain. En ce sens, le principe du non-recours à la première frappe n'est pas incompatible avec la pensée stratégique américaine. Au contraire, il cadre plutôt bien avec une tradition qui a toujours voulu limiter et circonscrire tout conflit potentiel par le biais d'"options nucléaires limitées" et de doctrines comme celle de "la riposte graduée". Il vaut peut-être la peine d'affaiblir la dissuasion "théorique" en adoptant le non-recours à la première frappe, si c'est pour réduire les risques d'une escalade et d'un conflit nucléaire d'envergure. Mais il faut faire face à la question et ne jamais oublier qu'avec de tels enjeux, les perspectives changent selon qu'on se trouve en Amérique du Nord ou en Europe.

3. Les armes nucléaires ne sont pas efficaces sur le plan militaire.

"La politique actuelle prévoyant le recours éventuel à une première frappe a pour inconvénient fondamental qu'elle ne tient pas compte de la nature véritable des armes nucléaires. Cette politique suppose que les armes nucléaires peuvent servir à des fins militaires dites conventionnelles. Toutefois, l'emploi même limité de ces armes comporte un risque inacceptable d'escalade et d'affrontement nucléaire généralisé." Pour exacte que soit cette proposition, il n'en est pas moins vrai que les armes nucléaires ont acquis un rôle militaire très spécial. En effet, la seule *possibilité* que l'arme nucléaire soit employée sur le champ de bataille complique énormément la tâche d'un agresseur potentiel pour ce qui est de la planification militaire et des opérations. Il serait très risqué de masser des troupes le long du front d'attaque, car elles offriraient une cible de choix. De même, la perspective de devoir fonctionner dans un milieu nucléaire "intégré" compliquerait l'organisation des services de logistique et de soutien en campagne. Les armes nucléaires jouent *bel et bien* un rôle militaire, et cette vérité transparaît dans la planification militaire soviétique.[8] Si les armes nucléaires étaient si inefficaces que cela, les Soviétiques se soucieraient moins de neutraliser les forces nucléaires de théâtre de l'OTAN dans l'éventualité d'une guerre. Stephen Meyer soutient qu'aux yeux "des planificateurs militaires soviétiques, la principale mission de toutes les forces soviétiques classiques (voire des forces chimiques) . . . durant la phase conventionnelle consisterait à détruire les forces nucléaires de théâtre de l'OTAN . . . par des attaques aériennes normales, des attaques chimiques et des opérations spéciales menées contre les forces britanniques et françaises".[9] Tant et aussi longtemps que ces armes demeureront en Europe, les Soviétiques devront compter avec la possibilité qu'elles soient dirigées contre eux.

Les partisans du non-recours à la première frappe reconnaissent implicitement que l'enjeu est essentiellement politique. Les dirigeants politiques de l'OTAN autoriseraient-ils une première frappe si une guerre éclatait. De quelle façon évalueraient-ils les risques d'escalade en cas de crise ? Quelle serait la réaction des Soviétiques ? Malheureusement, nul ne connaît vraiment la réponse à ces questions, et c'est justement cette incertitude qui trouble les partisans du non-recours à la première frappe (et d'autres aussi). Même si l'OTAN a élaboré des mécanismes de consultation relatifs à l'emploi des armes nucléaires, personne ne sait s'ils seront efficaces. Il est tout à fait concevable que le président des États-Unis n'aurait pas le temps de consulter ses alliés et

serait contraint de prendre seul une décision. Une politique de non-recours à la première frappe garantirait qu'il ne pourrait opter pour une attaque sauf, bien entendu, si l'OTAN essuyait un assaut nucléaire. Ainsi, c'est sur l'appareil *politique* de l'OTAN que la doctrine du non-recours aurait le plus d'influence.

Toutefois, l'aspect politique de la question ne doit pas faire perdre de vue l'aspect militaire, ni le rôle important dévolu aux armes nucléaires sur le champ de bataille. Existe-t-il des armes susceptibles de remplacer efficacement l'arme atomique et de compliquer tout autant la tâche de l'adversaire pour ce qui est de la planification et des opérations ? Comment de telles armes seraient-elles déployées ? En quelles quantités ? Combien coûteraient-elles ? Heureusement, on est en train de mettre au point une nouvelle génération d'armes *conventionnelles* "intelligentes" dont les mécanismes de guidage et d'acquisition de cibles font appel à des technologies spéciales.[10] Certaines de ces armes pourront éventuellement assumer le rôle important que les forces tactiques nucléaires de l'Alliance jouent actuellement. Toutefois, leur mise au point s'est accompagnée de controverses, et elles ne pourront, de surcroît, être déployées avant un certain temps.[11]

4. La doctrine de recours éventuel à une première frappe a affaibli les forces de dissuasion classiques de l'OTAN.

Les auteurs de l'article du magazine *Atlantic*, à la rédaction duquel a participé Robert McNamara, donnent raison à ce dernier qui a déclaré : "L'OTAN mise si fortement sur la menace nucléaire pour dissuader tout agresseur qu'il est difficile de réunir les appuis politiques et financiers nécessaires à la mise en oeuvre d'une défense conventionnelle efficace." Il constate à juste titre que les armes nucléaires sont devenues une sorte de béquille qui permet aux alliés de reporter constamment les améliorations qui s'imposent pour renforcer le potentiel de dissuasion conventionnel de l'OTAN.

Les alliés trouveront-ils les ressources et la volonté politique nécessaires pour rétablir la défense conventionnelle au niveau suffisant que suppose la politique du non-recours à la première frappe ? Rappelons que si l'OTAN s'est dotée d'un potentiel nucléaire tactique au début des années 1950, c'est précisément parce que ces ressources n'existaient pas. Étant donné les problèmes économiques et budgétaires que connaissent de nombreux pays membres de l'OTAN, y a-t-il lieu de croire que ces ressources existent davantage maintenant ? La question n'est pas superflue. Certains pays alliés se voient obligés de réduire leurs engagements militaires en raison de ces contraintes pécuniaires. Selon les auteurs de "Back from the Brink", l'adoption formelle du principe de non-recours à la première frappe aiderait les gouvernements de l'Alliance à aplanir les obstacles économiques et politiques considérables qui, pour l'instant, empêchent la forte augmentation des dépenses militaires que nécessiterait la mise en oeuvre d'une force de dissuasion conventionnelle valable. Toutefois, comme l'a signalé un observateur, il faut se garder de sous-estimer "les difficultés que présenterait à court terme, tant sur le plan politique que militaire, l'exécution des changements radicaux nécessaires à l'équilibrage des forces conventionnelles en Europe afin que le non-recours à la première frappe devienne une doctrine valable . . . Seul un effort *sans précédent* (soulignement de l'auteur) pour accroître le nombre d'unités de combat et les quantités d'armes dont elle dispose pourra entraîner l'évolution *fondamentale* du potentiel conventionnel de l'OTAN qui ferait du non-recours à la première frappe une option pratique."[12]

5. La doctrine de recours éventuel à la première frappe a affaibli l'Alliance.

Les auteurs de l'article paru dans le magazine *Atlantic* déclarent que "la politique du recours éventuel à une première frappe prônée par l'OTAN, loin de jeter les bases d'une défense forte et cohérente, est devenue au contraire un facteur de méfiance et de dissension". Ils enchaînent en affirmant que "tant et aussi longtemps que les États-Unis compteront sur l'arme nucléaire pour rassurer leurs alliés, ils seront pris entre deux tendances contradictoires en Europe : d'une part, la crainte qu'ils n'utiliseraient pas l'arme atomique en temps voulu et, d'autre part, la crainte qu'ils l'emploieraient trop volontiers".

Les armes nucléaires et les politiques régissant leur emploi suscitent un débat nourri au sein de l'Alliance. On s'est inquiété dernièrement du déploiement de forces nucléaires de portée intermédiaire (INF) en Europe; et le débat pourrait reprendre de plus belle si les États-Unis et l'Union soviétique décident de retirer leurs forces respectives de cette catégorie dans le cadre d'un nouvel accord sur la limitation des armements.

La controverse nucléaire remonte à la création de l'Alliance et elle n'a donc rien de nouveau. Les divergences sont-elles plus marquées qu'auparavant ? Cela dépend de la perspective qu'on adopte. Pour certains, le débat du début des années 1960 concernant la riposte graduée et la force nucléaire multilatérale (MLF) avait occasionné autant de discorde, sinon plus, que la récente polémique sur le déploiement en Europe des missiles Pershing II et des missiles de croisière basés au sol. En outre, l'Alliance est sortie relativement intacte du débat sur les INF, tandis que celui des années 1960 avait entraîné le

retrait français du commandement militaire intégré de l'OTAN, qui perdait ainsi un membre important. Toutefois, il est difficile d'évaluer la santé de l'Alliance, *a posteriori*. Ainsi, de récents sondages d'opinion montrent que le public accorde une confiance toujours aussi soutenue à l'OTAN, malgré la poussée des mouvements pacifistes et anti nucléaires.[13]

La crainte d'être abandonné et la peur d'être entraîné dans une guerre sont endémiques au sein de l'Alliance, et même si ces sentiments ont cristallisé autour de l'arme nucléaire, le véritable problème est de nature géopolitique. Même dans un monde sans armes nucléaires, toute alliance regroupant des pays séparés par un océan serait en proie à ce genre de doutes. L'Europe pourra-t-elle jamais être certaine que les États-Unis viendront à sa défense, même s'il ne devait jamais y avoir de guerre nucléaire ? À l'occasion de deux guerres mondiales, les États-Unis ont beaucoup hésité avant d'intervenir aux côtés de leurs alliés—et ces deux guerres ont été menées sans armes nucléaires. Or, si la présence de l'arme nucléaire a exacerbé ces craintes (les États-Unis risqueraient-ils l'auto-destruction pour défendre leurs alliés ?), elle n'en est pas la cause. De même, la crainte de voir l'Europe occidentale entraînée dans un conflit par suite d'actions irréfléchies commises par son partenaire nord-américain (ou vice-versa) ne tient pas uniquement à la présence de l'arme nucléaire. Le besoin d'être rassuré existera toujours, même si l'on adopte une politique de non-recours à la première frappe. Quelles que soient les garanties de sécurité offertes par les Américains, les Européens ne seront jamais tout à fait tranquilles.

6. La présence de troupes américaines en Europe est plus importante pour l'unité de l'Alliance que la présence d'armes nucléaires.

Les forces terrestres constituent une garantie importante d'intervention américaine et elles représentent à ce titre un facteur clé pour l'unité de l'Alliance et le réconfort des alliés.[14] Les auteurs de "Back from the Brink" affirment en outre : "Si nos alliés ont besoin d'être rassurés davantage, alors un engagement formel visant l'affectation permanente de forces américaines à la défense de l'Europe serait peut-être le meilleur moyen de prouver que le désir de réduire notre sujétion à l'arme nucléaire ne signifie pas pour autant que les États-Unis se soucient moins de la sécurité de leurs alliés européens." Un tel engagement serait peut-être un objectif utile en soi, qu'on adopte ou non une politique de non-recours à une première frappe; il pourrait contribuer à endiguer les pressions de ceux qui, au Congrès ou ailleurs, cherchent à réduire les engagements militaires américains en Europe, surtout si les Européens ne se montrent pas plus empressés d'assurer leur propre défense.

Toutefois, la question essentielle est la suivante : combien d'effectifs et d'armes conventionnelles faudra-t-il pour constituer une force de dissuasion classique crédible ? Les États-Unis seront-ils obligés d'augmenter leur contingent et leur panoplie d'armes classiques en Europe de l'Ouest ? Comme le fait remarquer John Mearsheimer, "si la dissuasion venait à reposer entièrement sur les forces conventionnelles, il faudrait qu'elles soient jugées en fonction de critères beaucoup plus stricts qu'à l'heure actuelle où l'arme nucléaire domine".[15] Richard Betts fait bien ressortir cet argument : "Les espoirs fondés sur la dissuasion par des moyens classiques sont déplacés, parce que l'interdiction est un facteur dissuasif moins convaincant que le châtiment : pour l'agresseur, les conséquences d'un échec sont beaucoup moins lourdes. En l'absence d'une menace nucléaire, la balance aura tendance à pencher du côté de l'attaque, même si les Soviétiques agissent pour des raisons défensives . . . Il est plus intéressant de s'exposer à une probabilité assez forte d'être repoussé qu'à une probabilité assez faible d'être anéanti."[16] Ces arguments supposent non seulement qu'il faudra accroître le potentiel de dissuasion classique afin de réduire les chances de succès d'une attaque conventionnelle contre l'OTAN, mais encore qu'un tel accroissement n'aura peut-être jamais la même valeur dissuasive que la menace d'une guerre nucléaire pesant aujourd'hui sur tout dirigeant soviétique qui envisage l'agression.

Si le non-recours à une première frappe suppose la mise en oeuvre de ressources humaines et matérielles accrues pour assurer la défense de l'Europe, il n'est pas très clair d'où celles-ci proviendraient, d'abord en raison des contraintes politiques et économiques s'exerçant aux États-Unis (qu'on songe à l'initiative Gramm-Rudman-Hollings, au déficit budgétaire et à la balance commerciale défavorable), et aussi parce que les États-Unis doivent respecter des engagements militaires ailleurs qu'en Europe.

7. Si l'OTAN adopte une démarche militaire axée sur le non-recours à une première frappe, les Soviétiques feront de même.

Selon les auteurs de notre article, "si l'OTAN infléchissait sa politique et modifiait le déploiement de ses forces en conséquence, les dirigeants soviétiques y verraient peut-être un motif d'adhérer à leur propre déclaration de non-recours à une première frappe et seraient peut-être moins enclins à lancer une attaque préemptive contre le potentiel nucléaire de l'OTAN en cas de crise". Il est utile de rappeler que les Soviétiques ont déclaré en 1982 qu'ils s'engageaient à ne pas employer les premiers l'arme nucléaire. Bien que cette déclaration n'ait entraîné jusqu'à présent aucun effet perceptible sur

le déploiement des forces soviétiques, il est important de se demander si l'URSS changerait d'attitude dans le cas où l'OTAN ferait une déclaration semblable.

Dans la mesure où les forces nucléaires tactiques et de théâtre de l'OTAN sont vulnérables advenant une attaque préemptive, les Soviétiques garderont en réserve l'option d'une telle attaque. Il fait peu de doute que le gros du potentiel nucléaire actuel de l'OTAN (les armes comme les vecteurs) est vulnérable, même si les avis restent partagés quant à l'ampleur de cette vulnérabilité. Toutefois, une politique de non-recours à une première frappe tendant à réduire cette vulnérabilité en favorisant de nouveaux modes de déploiement ou en supprimant entièrement certains systèmes serait somme toute avantageuse, car l'adversaire serait moins porté à lancer une attaque préemptive. Mais il est évident que ce scénario pourrait se réaliser *sans* une telle déclaration. Une réduction de la vulnérabilité ne passe pas nécessairement par l'adoption d'une politique de non-recours à une première frappe, mais pour être crédible, une telle politique exige vraisemblablement que la vulnérabilité soit préalablement réduite.

Il est difficile de savoir si, en réponse à l'adoption par l'OTAN d'une politique de non-recours à une première frappe, les Soviétiques modifieraient leurs propres modes de déploiement ou élimineraient certains de leurs systèmes offensifs. De même, les différents schémas concernant l'emploi tactique éventuel de l'arme nucléaire par l'URSS demeurent hypothétiques, quoique l'adoption par l'OTAN d'une politique de non-recours à une première frappe renverrait l'initiative d'une escalade dans le camp soviétique, ce qui serait autant de gagné.

Toutefois, la question essentielle demeure la suivante : quelle serait la réaction des Soviétiques si l'OTAN accroissait ses forces conventionnelle afin d'étayer sa politique de non-recours à une première frappe et de compenser l'affaiblissement de la menace nucléaire ? Se contenteraient-ils d'attendre bien sagement une modification de l'équilibre des forces ? Ou chercheraient-ils plutôt à répliquer en augmentant leurs propres forces ? Il fait peu de doute que tout effort déployé par l'OTAN pour redresser le déséquilibre présumé des forces provoquerait une contre-réaction de l'Union soviétique et du Pacte de Varsovie. Paradoxalement, il est donc concevable que, dans certaines conditions, une politique de non-recours à une première frappe, au lieu de freiner la course aux armements, en favoriserait l'accélération. À moins d'assortir une telle politique d'accords limitant l'augmentation des forces conventionnelles, l'équilibre des forces pourrait être gravement compromis. Une course aux armements destinée à combler de présumées lacunes dans la structure des forces classiques serait très coûteuse pour les deux camps—certainement plus coûteuse que l'actuelle course aux armements nucléaires. Le non-recours à une première frappe va donc de pair avec la limitation des armements, et il est peut-être un peu tôt pour affirmer qu'il "n'exige ni négociations, ni traités, ni vérification".

8. *Toute déclaration de non-recours à une première frappe devrait être précédée d'une déclaration de non-recours à l'emploi préventif et de non-recours à la riposte prématurée.*

Selon les partisans du non-recours à une première frappe, l'Alliance pourrait opter pour le non-recours à l'emploi préventif, comme mesure préalable. Une telle politique permettrait d'accroître l'efficacité des forces classiques actuelles, car elle aurait pour effet d'élargir leur rôle et de simplifier les procédures de sécurité et de contrôle rattachées aux armes nucléaires. Les mêmes partisans recommandent en outre que l'OTAN "mette fin, comme mesure intérimaire, à tous les programmes de modernisation des armements (ceux visant la production et le déploiement de nouvelles générations d'obus nucléaires, par exemple) qui reposent sur le principe de l'emploi préventif de l'arsenal nucléaire. Enfin, ils affirment que l'OTAN devrait logiquement faire suivre ces mesures par une politique de non-recours à des représailles prématurées. Une telle politique favoriserait la stabilité en contraignant les États-Unis et leurs alliés à cerner l'origine et l'importance de toute explosion nucléaire avant de riposter.

L'OTAN a déjà pris des mesures en ce sens. Elle a d'abord retiré 1 000 ogives de son inventaire nucléaire en 1979, et elle a convenu, lors de la réunion de Montebello en 1983, d'éliminer 1 400 ogives de plus. En 1988, le stock nucléaire de l'OTAN aura passé de 7 000 à 4 500 ogives. Par ailleurs, l'Alliance a entrepris une modernisation de son infrastructure C^3 (commandement, contrôle et communications), améliorant ainsi ses capacités tactiques.

L'adoption d'une politique de non-recours à l'emploi préventif de l'arme nucléaire représenterait une évolution subtile, car la dissuasion, au lieu de s'opérer par la menace d'une escalade automatique une fois les forces engagées sur le champ de bataille, viendrait plutôt à reposer sur la menace d'une riposte calculée qui pourrait être dirigée contre le territoire soviétique.[17] La survivabilité, la contrôlabilité et la souplesse d'intervention des forces nucléaires de l'OTAN assumeraient dès lors une importance encore plus décisive, au moment même où les Soviétiques seraient mieux en mesure de circonscrire les options nucléaires de l'OTAN qu'à toute autre époque depuis la création de l'Alliance.[18]

9. *Une politique de non-recours à la première frappe devrait être suivie d'une politique de non-recours à une première frappe stratégique.*

Dans une de leurs propositions les plus audacieuses et les plus novatrices, les auteurs de l'article recommandent de faire suivre toute politique de non-recours à une première frappe par "une politique de non-recours à une première frappe stratégique, qui obligerait les États-Unis à ne pas employer d'armes stratégiques basées sur le territoire américain ou en mer pour lancer une première frappe". Comme le reconnaissent volontiers les auteurs, "l'adoption d'une politique de non-recours à une première frappe stratégique aurait des répercussions considérables. En premier lieu, il n'y aurait plus aucune raison logique de déployer des systèmes très vulnérables, comme le missile MX, qui ne survivraient pas à une première frappe. Ensuite, les critères d'attribution des cibles subiraient une modification profonde, tout comme les forces nécessaires pour détruire ces cibles. Les États-Unis n'auraient plus besoin de posséder la capacité d'anéantir un nombre considérable de cibles "durcies" soviétiques, car une frappe de riposte ne pourrait toucher qu'un nombre limité de ces dernières . . . Seule une première frappe désarmante aurait des chances de neutraliser les missiles soviétiques dans leurs silos." Les auteurs de "Back from the Brink" font ensuite remarquer qu'"avec les nouveaux critères de sélection des cibles, il ne serait plus aussi nécessaire de disposer de systèmes pouvant détruire des cibles durcies. En outre, d'autres systèmes d'armes comme le Trident D-5 deviendraient superflus, puisqu'ils servent essentiellement de complément aux armes de première frappe stratégique."

On voit donc pourquoi le principe du non-recours à la première frappe stratégique entraînerait des répercussions considérables dont l'examen dépasse le cadre du présent exposé, mais nous pouvons cerner certaines des grandes questions qui mériteraient un examen approfondi.

Le non-recours à la première frappe stratégique : scénarios d'escalade et de guerre. L'évolution qu'a connu l'arsenal nucléaire américain confère aux États-Unis plus de souplesse pour ce qui concerne l'attribution des cibles et la guerre nucléaire limitée. Par exemple, si l'Union soviétique devait lancer une attaque nucléaire limitée contre les forces américaines, les États-Unis seraient théoriquement en mesure de choisir une réplique qui n'entraînerait pas d'affrontement nucléaire généralisé. Mais d'après ce que nous savons de la doctrine stratégique soviétique, d'autres affirment que l'URSS n'opterait jamais pour une attaque nucléaire limitée; si Moscou devait lancer une attaque contre les États-Unis, il s'agirait d'une attaque massive. Ainsi, une contre-attaque par les États-Unis serait dirigée contre des silos déjà vides. Qui plus est, tant et aussi longtemps que les États-Unis posséderont un potentiel anti-forces vulnérable, les Soviétiques seront incités à lancer une attaque préemptive massive en cas de crise. Il serait difficile de confirmer ou d'infirmer l'un ou l'autre de ces deux scénarios, mais chacun suppose la mise en oeuvre de moyens bien précis en vue de la mission à remplir. Pour ceux qui croient en la possibilité d'une guerre nucléaire limitée, un certain potentiel anti-forces est essentiel. Mais si une telle éventualité n'est pas réaliste, comme certains le prétendent, alors le potentiel anti-forces n'est pas nécessaire. Les partisans du non-recours à la première frappe défendent cette dernière position. Rappelons toutefois qu'en dernière analyse, leur optique procède d'un ensemble de convictions subjectives à propos de la nature de la guerre nucléaire et qu'elle est loin de faire l'unanimité.

Le non-recours à la première frappe stratégique : aspects moraux de la politique d'attribution des cibles. Supposons qu'une attaque nucléaire limitée ou une guerre risquant de mener à l'emploi de l'arme atomique soit imminente. Laquelle des options suivantes est justifiable sur le plan moral : attaquer les villes de l'ennemi, ou s'en prendre à ses forces militaires ? La majorité opterait pour la seconde en invoquant les principes de la guerre juste et de l'innocence des populations civiles,[19] quoique l'emploi d'armes nucléaires sur le seul champ de bataille, surtout en Europe centrale, occasionnerait très certainement de graves dégâts et de lourdes pertes parmi les civils. Néanmoins, par principe, c'est l'option que préfère (à juste titre) la majorité des gens. Et dans la mesure où un potentiel de riposte souple et relativement rapide permet d'exercer cette option, c'est-à-dire d'attaquer les forces militaires de l'adversaire plutôt que les centres urbaines, on est fondé à soutenir que ce potentiel mérite d'être conservé—en attendant du moins qu'on puisse abolir les armes nucléaires ou les remplacer par des moyens dissuasifs moins dangereux.

Ainsi, lorsqu'on évalue les avantages et les inconvénients de tel ou tel système d'armement, il ne faut jamais perdre de vue l'aspect *moral*, ni les outils traditionnels de la diplomatie stratégique, comme les techniques de gestion des crises et la limitation des armements. Les partisans du non-recours à la première frappe stratégique devraient réfléchir plus longuement à la portée morale de leur thèse et définir non seulement la nature des forces qui seraient déployées en vertu de leur proposition, mais aussi la façon dont elles seraient employées. Sinon, ils s'exposent à la critique de ceux qui les accuseront d'avoir échafaudé une théorie en définitive plus répugnante sur le plan moral que la doctrine de

dissuasion actuelle, celle-ci étant à composante essentiellement anti-forces et ne prévoyant la destruction de centres urbains qu'en tout dernier recours.

10. Le non-recours à la première frappe est incompatible avec l'Initiative de défense stratégique.

Les auteurs de "Back from the Brink" ne se cachent pas pour dénoncer la "Guerre des étoiles" du président Reagan. Pour eux, "l'abandon de l'Initiative de défense stratégique est un préalable à l'adoption d'une politique de non-recours à la première frappe. Comme le président, nous souhaitons réduire l'asservissement du monde aux armes nucléaires, mais nous ne croyons pas que son initiative soit un moyen très sûr de parvenir à ce résultat." Ils soutiennent en outre que "l'Initiative de défense stratégique risque de compromettre l'unité de l'Alliance et de saper la confiance accordée aux garanties américaines, en évoquant la perspective d'une "désolidarisation" entre l'Europe de l'Ouest et les États-Unis".

Quels que soient les motifs incitant les auteurs à rejeter l'IDS (et il s'agit certainement de motifs valables), le principe du non-recours à la première frappe n'en est pas un. Le président Reagan a souvent répété que les défenses stratégiques, peu importe leur forme définitive, réduiront l'attrait de la première frappe et pourraient même éliminer entièrement la nécessité des armes nucléaires. En outre, l'administration Reagan envisagerait de placer l'Europe sous ce bouclier protecteur, grâce peut-être à des défenses contre les missiles balistiques tactiques (ATBM). (L'administration soutient que le déploiement d'ATBM consoliderait toute politique de non-recours à une première frappe que l'OTAN pourrait adopter.)

Si les objectifs de l'IDS cadrent mal avec le principe du non-recours à la première frappe, les détracteurs de l'Initiative devront préciser pourquoi. À première vue, et abstraction faite des aspects techniques, politiques et stratégiques, il ne semble pas y avoir une si grande dissemblance entre les objectifs de l'une et de l'autre politique.

Ce n'est pas dire pour autant que nous devons cautionner l'Initiative de défense stratégique, mais plutôt qu'il faut s'interroger sur la logique des affirmations voulant que les objectifs du non-recours à la première frappe soient incompatibles avec ceux du plan prôné par le président Reagan, plan qui met l'accent sur la défense.

CONCLUSION

Dans sa récente déclaration, la nouvelle "bande des dix" a introduit des idées intéressantes et novatrices dans le débat sur le non-recours à la première frappe, notamment lorsqu'elle propose le non-recours à la riposte prématurée et le non-recours à une première frappe stratégique. Mais ces propositions supposent d'énormes changements, surtout la dernière qui aurait sur l'OTAN et la politique stratégique des États-Unis une incidence considérable. Ces idées méritent d'être traitées plus en profondeur qu'on ne l'a fait jusqu'ici, et il faudra les analyser de près avant de pouvoir les prendre au sérieux. Cela dit, dans la recherche d'une solution au dilemme nucléaire, l'apport des auteurs de "Beyond the Brink" est non négligeable.

La conjoncture a beaucoup changé depuis qu'on a parlé pour la première fois du principe du non-recours à la première frappe nucléaire au sein de l'Alliance. À cette époque, on avait beaucoup critiqué la proposition parce qu'elle ne tenait pas suffisamment compte de réalités politiques et économiques pressantes. Même les détracteurs de la proposition étaient disposés à reconnaître que l'Alliance aurait éventuellement intérêt à tendre vers une politique de non-recours à une première frappe, mais ils n'étaient pas du tout persuadés que l'OTAN trouverait la volonté politique et les *ressources* nécessaires pour accroître ses forces conventionnelles de manière à remplacer la dissuasion nucléaire tout en rassurant les divers alliés.

S'il est vrai qu'au cours des dernières années, la crainte du nucléaire au sein de l'OTAN a augmenté au point que certains Européens prônent le non-recours à une première frappe, voire des mesures encore plus radicales pour arriver au désarmement nucléaire, les réalités politiques et économiques de base n'ont pas changé. Rien ne laisse vraiment croire à l'émergence d'une nouvelle volonté politique qui permettrait à l'OTAN d'apporter à ses forces conventionnelles les améliorations qui en feraient un instrument de dissuasion crédible si jamais l'Alliance adoptait une politique de non-recours à la première frappe. Autre facteur, peut-être plus important encore : si l'on est de plus en plus nombreux à penser qu'il faut réduire notre sujétion à l'arme nucléaire, les avis restent très partagés quant à la façon de procéder. Il faudra étudier le principe du non-recours à la première frappe en parallèle avec d'autres propositions, comme l'Initiative de défense stratégique du président Reagan, dont l'objectif est d'éliminer entièrement les armes nucléaires.

On devra également se pencher sur les moyens précis à mettre en oeuvre pour assortir d'une défense conventionnelle crédible toute politique de non-recours à la première frappe. Même si les avis divergent quant à l'état actuel de l'équilibre des forces, il fait peu de doute que les forces de dissuasion conventionnelles devront être évaluées en fonction de critères beaucoup plus rigoureux que ceux prévus dans les politiques actuelles qui reposent sur la

menace de l'escalade et de représailles nucléaires. Les partisans du non-recours à la première frappe devront préciser les améliorations à apporter aux forces conventionnelles pour en faire un facteur dissuasif crédible.

Il faudra également compter avec la réaction de l'URSS à de telles "améliorations". Si l'accroissement des forces conventionnelles s'avérait nécessaire pour faire du non-recours à la première frappe une politique crédible, les Soviétiques et leurs alliés du Pacte de Varsovie ne s'efforceraient-ils pas alors d'accroître leurs propres forces, ce qui relancerait la course aux armements ? Une politique de non-recours à la première frappe pourrait certainement contribuer à assainir le climat politique qui règne entre ces deux alliances rivales. Mais avant d'adopter une telle politique, il faudra peut-être conclure des accords sur la limitation des armements afin d'éviter une course aux armements conventionnels; cet aspect semble avoir échappé aux partisans du non-recours à la première frappe.

Lorsqu'ils font valoir leur thèse, ces mêmes partisans doivent se garder de réécrire l'histoire. C'est pour des raisons bien précises que l'OTAN en est venue à miser sur les armes nucléaires, notamment parce que les membres de l'Alliance, dès le début, étaient conscients de n'avoir ni la volonté ni les ressources qui leur auraient permis de parer à une menace qui semblait très réelle et dont l'intensité n'a toujours pas diminué. Ce faisant, l'arme nucléaire a assumé un rôle politique et militaire. Il est clair que la raison d'être de cette dernière est en péril, mais au moment de modifier les positions officielles, il faudra aussi se pencher sur les origines politiques du problème, origines qui sont loin de se limiter à la simple allergie à l'arme nucléaire.

NOTES

1. McGeorge Bundy, Morton H. Halperin, William W. Kaufmann, George F. Kennan, Robert S. McNamara, Madelene O'Donnell, Leon V. Sigal, Gerard C. Smith, Richard C. Ullman et Paul C. Warnke, "Back from the Brink", *The Atlantic*, Vol. 258, nº 2, août 1986.
2. Voir McGeorge Bundy, George F. Kennan, Robert S. McNamara et Gerard C. Smith, Nuclear Weapons and the Alliance", *Foreign Affairs*, Vol. 60, nº 1, printemps 1982, pp. 753-768.
3. Voir notamment Karl Kaiser et autres, "Nuclear Weapons and the Preservation of Peace: A German Response", *Foreign Affairs*, Vol. 60, nº 5, été 1982, pp. 1157-1170; John J. Mearsheimer, "Nuclear Weapons and Deterrence in Europe", *International Security*, Vol. 9, nº 3, hiver 1984-1985, pp. 19-46; et Richard K. Betts, "Compound Deterrence vs. no-First-Use: What's Wrong is What's Right", *Orbis*, Vol. 20, nº 4, hiver 1985, pp. 697-718.
4. Il est important de faire la distinction entre les risques d'emploi accidentel ou non autorisé de l'arme nucléaire pendant une crise politique, et une telle éventualité pendant une guerre. Dans le premier cas, les risques seraient négligeables, et ils n'existeraient en fait que si l'on avait déjà délégué aux commandants l'autorité de recourir à l'arme atomique—décision qui reviendrait ni plus ni moins à ordonner l'emploi des armes nucléaires. En outre, même si ces armes étaient placées sous une autorité militaire spéciale distincte, les risques d'emploi accidentel existeraient à partir du moment où l'on aurait diffusé les codes de lancement.
5. Voir, par exemple, Fen Osler Hampson, "Escalation in Europe", dans l'ouvrage publié sous la direction de Graham T. Allison, d'Albert Carnesale et de Joseph S. Nye fils, *Hawks, Doves, and Owls: An Agenda for Avoiding Nuclear War*, W.W. Norton, New York, 1985, pp. 91-92; et Desmond Ball, "Nuclear War at Sea", *International Security*, Vol. 10, nº 3, hiver 1985-1986, pp. 3-31.
6. Gregory F. Treverton donne un excellent exposé historique de cette question dans son ouvrage *Making the Alliance Work: The United States and Western Europe*, Cornell University Press, Ithaca, 1985.
7. Voir Joseph D. Douglass fils et Amoretta H. Hoeber, *Conventional War and Escalation: The Soviet View*, Crane, Russak, New York 1981.
8. La raison en est que la planification militaire se fait toujours en fonction de *capacités* plutôt que d'*intentions*.
9. Stephen M. Meyer, "Soviet Perspectives on the Paths to Nuclear War", dans l'ouvrage publié par Allison, Carnesale et Nye fils et intitulé *Hawks, Doves, and Owls*, p. 183.
10. Voir le rapport de la European Security Study (ESECS) intitulé *Strengthening Conventional Deterrence in Europe: Proposals for the 1980s*, St. Martin's Press, New York, 1983.
11. Voir Fen Osler Hampson, "NATO's conventional doctrine: the limits of technological improvement", *International Journal*, Vol. 61, nº 1, hiver 1985-1986, pp. 159-188.
12. Jay Kosminsky, "European Nuclear Security: Beyond Current Dilemmas", dans l'ouvrage publié sous la direction de Stephen J. Flanagan et Fen Osler Hampson, *Securing Europe's Future*, Auburn House, Boston, 1986, p. 14.
13. Voir l'ouvrage publié sous la direction de Gregory Flynn et Hans Rattinger, *The Public and the Atlantic Alliance*, Rowman and Allanheld, Londres, 1985; et aussi *NATO—The Next Generation*, Westview Press, Boulder, 1984, publié sous la direction de Robert E. Hunter.
14. La question de savoir si les troupes constituent une garantie d'intervention américaine plus forte que les armes nucléaires prête à controverses. Pour certains, le risque que la dévastation nucléaire se propage jusque chez les superpuissances importe davantage. C'est ainsi qu'on a justifié le récent déploiement des missiles Pershing II en Europe (ces engins peuvent atteindre le territoire soviétique) en faisant valoir qu'ils renforceraient la dissuasion "par l'entreprise d'une tierce partie" (la dissuasion "élargie") et les garanties nucléaires américaines, surtout depuis que les Soviétiques ont indiqué clairement qu'ils considéreraient comme "stratégique" toute attaque dirigée contre leur territoire.
15. Mearsheimer, "Nuclear Weapons and Deterrence in Europe", p. 20.
16. Richard K. Betts, "Conventional Deterrence: Predictive Uncertainty and Policy Confidence", *World Politics*, Vol. 2, nº 2, janvier 1985, pp. 177 et 178.
17. Kosminsky, "European Nuclear Security", p. 17.
18. *Ibid.*
19. Voir Joseph S. Nye fils, *Nuclear Ethics*, Free Press, New York, 1986. L'auteur donne un exposé remarquable de l'éthique et de son application à la théorie stratégique.

Fen Hampson est membre associé (recherche) de l'Institut et il enseigne à la Norman Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton. M. Hampson est un ancien collaborateur des projets "Arms Control" et "Avoiding Nuclear War" à la John F. Kennedy School of Government, à l'Université Harvard.

Les opinions exprimées dans l'exposé sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires, prière d'écrire à l'Institut, au 307, rue Gilmour, Ottawa (Ontario), K2P 0P7.

Also available in English.